



10 / 2019

Transports publics régionaux: Saisir l'opportunité de faire une réforme axée sur les besoins des clients

23.05.2019

L'essentiel en bref

Des transports bien développés et financés par les pouvoirs publics font presque partie de l'ADN suisse dans notre imaginaire collectif. Le trafic régional de voyageurs (TRV) constitue un élément central de cette offre. Il assure la desserte régionale dans l'ensemble du pays ainsi que les correspondances avec les réseaux national et international. Cela constitue un avantage concurrentiel pour la place économique suisse, en ce sens que les entreprises profitent des investissements et des prestations de transport qui en découlent. Cependant, des difficultés croissantes surgissent. L'augmentation continue des coûts et les indemnités étatiques en hausse posent un problème de politique financière. La mise à disposition des offres pâtit de procédures complexes et peu transparentes et n'est pas toujours efficace. S'y ajoutent des incitations inopportunes, qu'il ne faut pas sous-estimer, et des conflits d'intérêts dans la collaboration entre les acteurs impliqués, lesquels ont par exemple été révélés avec l'affaire CarPostal. Les points problématiques sont donc aussi nombreux que divers. La Confédération et les cantons ont soumis des propositions d'optimisation avec le projet de réforme TRV mis en consultation, mais préfèrent faire preuve de retenue en ce qui concerne les adaptations du système. Du point de vue de l'économie, cela ne suffit pas.

Contact et questions

Dominique Rochat

Responsable de projets Infrastructures, énergie et environnement

Lukas Federer

Responsable de projets Infrastructures, énergie et environnement

Position d'economie suisse

- economie suisse demande un système de transport de qualité, orienté vers le marché et dont le financement soit supportable sur le long terme. Cela vaut en particulier pour la desserte régionale par les transports publics. La réforme TRV proposée par la Confédération et les cantons contient des éléments positifs, mais devrait dans l'ensemble être plus audacieuse.
- Une large simplification est nécessaire et les incitations inopportunes doivent être éliminées ou du moins réduites. Les éléments de concurrence doivent être

renforcés.

- La politique devrait élaborer un système orienté sur des résultats et encourager l'esprit d'entreprise, au lieu de se contenter de préserver les structures en place. Un désenchevêtrement plus poussé des tâches entre la Confédération et les cantons doit être examiné en détail.
- Les transports publics doivent globalement devenir plus compétitifs, pour pouvoir être combinés de manière optimale avec le trafic individuel dans le trafic multimodal du futur. Le système ne doit plus être développé selon la logique «améliorer ce qui existe»; il convient au contraire d'innover dans l'intérêt des clients.

Développement du marché de la mobilité

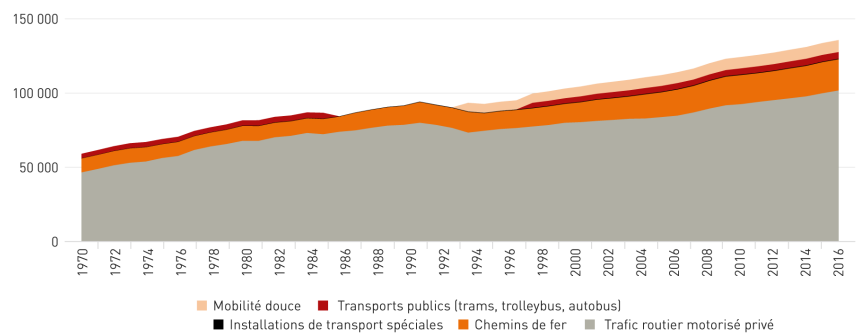
Les Suisses sont toujours plus mobiles. Ces trente dernières années, le nombre annuel de voyageurs-kilomètres transportés dans notre pays a plus que doublé. Cette tendance à long terme devrait se maintenir dans un avenir proche. D'après l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (ARE), il faut s'attendre d'ici à 2040 à une augmentation de la mobilité de 25% par rapport à 2015.

Figure 1



Prestations de transport

▶ En kilomètres-personnes



Source : Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

La situation de départ est claire: Le trafic individuel motorisé (TIM) constitue toujours l'épine dorsale du transport de personnes en Suisse. Sur les quelque 134 milliards de voyageurs-kilomètres effectués en 2017, environ 75% l'ont été par le TIM. La même année, la part des transports publics représentait quelque 19%.

La mise à disposition et l'utilisation d'offres de mobilité étaient et restent à ce jour fortement segmentées par mode de transport. Les Suisses se déplacent en principe presque exclusivement en voiture ou en transports publics. Tout au plus, un petit tronçon sur le premier ou le dernier kilomètre est couvert en vélo ou à pied. Globalement, la chaîne de mobilité individuelle de la plupart des Suisses est plutôt «monomodale». L'interopérabilité des divers modes de transports est faible et ces derniers sont par conséquent dans une large mesure utilisés de manière découplée.

Les prestations de mobilité multimodales («Mobility as a service») pourraient changer radicalement cette structure au cours des années à venir, de sorte qu'il en résultera une forte demande de solutions de transport combinées et flexibles. Les transports publics et les transports régionaux en particulier pourraient jouer un rôle important dans ces chaînes de mobilité. Par exemple, un trajet en RER Zurich Stadelhofen-Zurich aéroport pourrait être associé à une offre combinée incluant des offres de transport privées, comme une voiture en libre-service, une trottinette ou un vélo électrique, voire un vol. Cette offre combinée pourrait être réservée en toute simplicité via une application. Le tarif serait fixé en fonction des besoins individuels

des clients (prix, durée du voyage, niveau de confort, etc.) En fin de compte, ces derniers ne cherchent pas à utiliser une voiture, à aller à l'arrêt de bus ou à prendre le train, mais à se rendre du point A au point B avec l'offre la plus attractive.

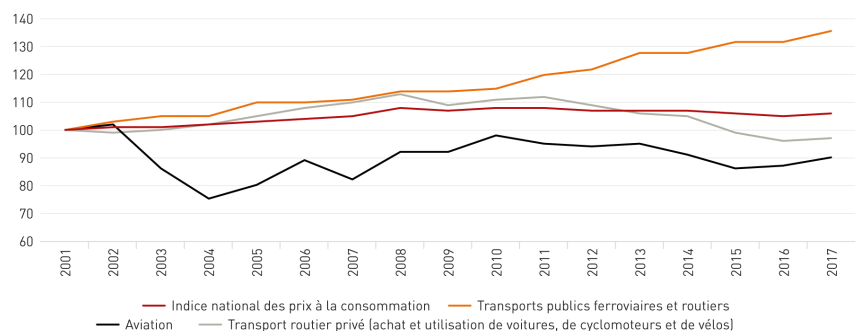
Si les transports privés et publics sont regroupés de cette façon dans des offres combinées, des facteurs économiques, comme la compétence en matière de prix, revêtent une importance particulière. Les entreprises de transport public proches de l'État fournissent pour la plupart des prestations de transport subventionnées, avec un degré de couverture des frais généralement faible. Le trafic privé couvre pratiquement l'intégralité de ses frais lui-même. Les prix pour l'utilisation des divers modes de transport évoluent en outre en sens contraire. Les prix payés par le client final augmentent continuellement pour les transports publics, alors que ceux liés au trafic privé diminuent. Afin que ce regroupement des deux mondes ait un sens sur le plan économique et soit attrayant pour le client, la compétence en matière de prix et le degré d'autofinancement des transports publics doivent être plus importants. Faut de quoi il sera très difficile de regrouper les divers modes de transport en prestations de mobilité multimodales.

Figure 2



Évolution des prix des divers modes de transport

► Prix indexés (2001 = 100)



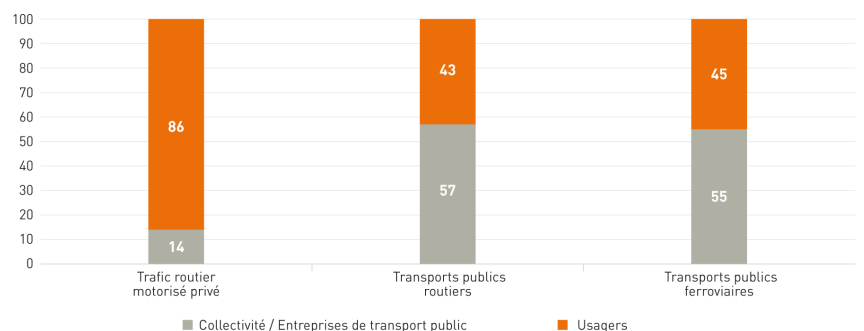
Source : Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

Figure 3



Répartition des coûts de transport

► En %



Source : Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

En fin de compte, la technologie pour la mobilité du futur exerce également une influence importante. Le progrès technologique élargit sans cesse le champ des possibles et abaisse continuellement le seuil de rentabilité des nouvelles offres. En conséquence, les prestations sont plus ciblées, plus appropriées et leur prix plus avantageux. Cette évolution soulève des questions fondamentales, qu'une société et une économie doivent se poser rapidement. Compte tenu du développement technologique, des transports subventionnés fournis par des entreprises étatiques seront-ils encore nécessaires à long terme s'il est possible de desservir rentablement une vallée alpine isolée avec un taxi-drone ou un bus autonome sur appel? À l'heure actuelle, il n'est naturellement pas encore possible de répondre avec certitude à cette question. Cependant, une chose est sûre: Les conditions-cadre pour la mobilité et en particulier pour les transports publics régionaux strictement réglementés ne peuvent plus suivre une logique statique («améliorer ce qui existe»). Seule une vision dynamique garantira l'ouverture et la capacité d'adaptation aux nouveaux besoins des clients, technologies et formes de prestations.

Définition du transport régional de voyageurs

En Suisse, les transports financés par les pouvoirs publics jouissent traditionnellement d'une excellente réputation et font aussi régulièrement des envieux à l'étranger. Ce point de vue est entièrement justifié, car la qualité de l'offre est comparativement bonne sur de nombreux points, dont celui de la ponctualité. Cependant, il s'agit d'une vision réductrice, qui occulte des questions importantes. Pour les utilisateurs et la collectivité, le prix est-il en adéquation avec la prestation fournie? Comment se présente l'évolution des coûts et pourrait-elle être optimisée? Et enfin, les transports publics financés par les pouvoirs publics sont-ils suffisamment agiles et innovants en comparaison avec le trafic privé?

Des coûts croissants et l'absence d'innovation ont en effet entraîné une vague de réformes à la fin des années 1990 dans le secteur des transports publics. Au fil des ans, le système de bus et de chemins de fers était devenu onéreux, lourd et inefficace dans l'ensemble du pays. Les entreprises de transport à assainir et les investissements toujours plus importants dans les infrastructures pesaient sur les budgets publics. Cette situation constituait une menace pour la qualité de l'offre et aurait pu conduire à une désertion des voyageurs. Les autorités politiques et administratives ont fait preuve de clairvoyance face à cette situation tendue et lancé divers projets de réforme dans le domaine des transports publics, afin de dynamiser les structures sclérosées. Des mesures s'imposaient également d'un point de vue international: Avec le premier paquet ferroviaire lancé au début de la décennie, l'UE avait déjà ouvert la voie à un dynamisme et une concurrence accrue ^[1]. À la fin des années 1990, ces développements ont conduit à la Réforme des chemins de fer 1 et au détachement des CFF de l'administration fédérale, ce qui a rendu possible la rénovation urgente des chemins de fer fédéraux. L'introduction du principe de «l'accès de tiers au réseau» a par ailleurs constitué une étape décisive vers l'ouverture du marché. Les CFF ont alors dû laisser d'autres compagnies de chemin de fer utiliser «leurs» infrastructures, ce qui a permis pour la première fois une concurrence minimale, en particulier dans le trafic de marchandises.

Outre les chemins de fer et l'infrastructure ferroviaire, le trafic régional de voyageurs par le rail et la route assurant la desserte régionale et locale a également fait l'objet d'une réforme en profondeur dans les années 1990. Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les chemins de fer (LCdF) le 1^{er} janvier 1996, le financement de ce TRV a été réorganisé et une procédure de commande avec la participation de la Confédération, des cantons et des entreprises de transport a été introduite. Cette procédure permet de déterminer quelle offre est commandée conjointement par la Confédération et les cantons, à quel coût et comment les entreprises de transport la mettent à disposition. Cette réforme a apporté une grande amélioration, à savoir l'uniformisation en profondeur d'une structure jusqu'alors très fragmentée. Avant 1996, le financement et la fourniture de transports publics régionaux reposaient sur de nombreuses bases différentes, résultat d'une évolution historique. Dans un système très hétérogène et opaque, les prestations étaient commandées de manière relativement peu systématique. Les

déficits qui en résultaient n'étaient couverts qu'après coup par la Confédération et les cantons. Les entreprises de transport recevaient des compensations et des aides financières variables, partiellement redondantes. Ainsi, les CFF ou la société CarPostal touchaient des compensations directes de la Confédération, des cantons et des communes pour leurs prestations et pouvaient bénéficier de subventions publiques supplémentaires ^[2] lors de la couverture ultérieure du déficit au niveau du groupe. Du fait du manque de transparence des processus et de la procédure de couverture des déficits en aval, les pouvoirs publics ne disposaient pas d'un mécanisme de pilotage sérieux. Les structures ont été largement épurées avec l'introduction du nouveau système de commande. Le nombre de sources de financement a été réduit à deux (budget fédéral général, cantons). Les commandes pour l'ensemble des prestations ont également été rendues plus systématiques. Cette nouvelle structure a été régulièrement développée sous différents angles au cours des vingt dernières années. Toutefois, la plupart des ajustements se sont limités à la procédure. Aucun remaniement en profondeur n'a eu lieu depuis lors.

Comment les transports publics suisses sont-ils structurés?

La loi sur le transport de voyageurs (LTV) distingue quatre types d'offres de transport public:

- **Trafic longue distance:** Offres d'importance nationale faisant l'objet d'une concession de dix ans délivrée par l'Office fédéral des transports (OFT). La loi dit que le trafic longue distance doit couvrir ses coûts.
- **Trafic régional de voyageurs avec fonction de desserte:** Une ligne a une fonction de desserte lorsqu'il y a un point de jonction avec le réseau principal des transports publics à une des extrémités de la ligne au moins et une localité à l'autre extrémité ou entre les extrémités. Au sens de la LTV, une localité est une zone d'habitation de 100 âmes au moins. Le trafic régional de voyageurs avec fonction de desserte a droit à des indemnités (Confédération et cantons).
- **Trafic régional de voyageurs sans fonction de desserte (tourisme):** Lorsqu'une ligne n'a pas de fonction de desserte (la ligne qui monte au Jungfrauoch, par exemple), elle n'a pas droit à des indemnités.
- **Trafic local:** Ce sont des lignes qui servent à la desserte capillaire de localités. Elles couvrent un rayon de 1,5 km au maximum au-delà du réseau principal de transports publics, avec de courtes distances entre les arrêts. Le trafic local ne bénéficie pas d'indemnités fédérales et est généralement financé par les cantons et communes.

Cette structure composée d'un réseau de transport national couvrant ses frais et des transports régionaux et locaux publics subventionnés correspond pour l'essentiel à la pratique dominante à l'échelle internationale. L'UE s'est dotée d'un cadre légal ^[3] pour les transports régionaux et locaux qui met davantage en avant le dynamisme, la transparence et la concurrence.

Les transports publics régionaux reviennent de plus en plus cher à la collectivité

Le réseau régional de transport de voyageurs en Suisse compte actuellement 1425 lignes (dont environ 1000 lignes de bus) mises à disposition par 114 entreprises de transport. La grande majorité de ces lignes sont exploitées à perte. Autrement dit, elles ne sont pas financées exclusivement par la vente de billets. C'est pourquoi elles bénéficient chaque année d'aides financières de la Confédération et des cantons, de l'ordre de 2 milliards de francs. Ces montants sont versés aux entreprises de transport à titre de compensation. Au niveau fédéral, les ressources nécessaires sont financées par un crédit d'engagement accordé par la caisse générale de la Confédération. En été 2017, le Parlement a voté un tel crédit d'un montant de 4,1 milliards de francs pour la période 2018-2021.

Figure 4
→

Les transports publics régionaux suisses en chiffres

114

Entreprises de transport
bénéficiant d'une concession

±1425

Lignes de bus et
de chemin de fer

±2

Indemnités annuelles en
milliards de francs

Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

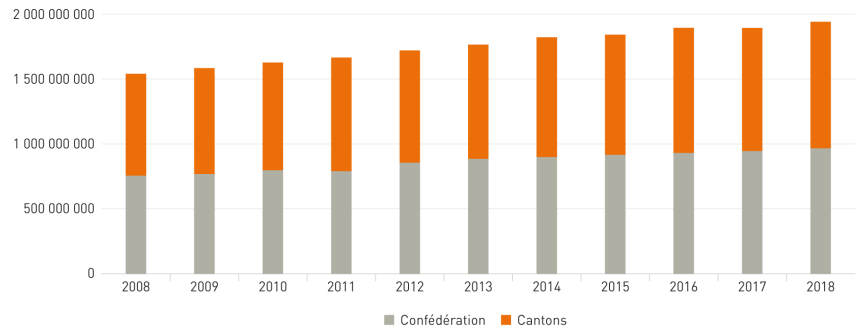
Un coup d'œil à l'évolution des coûts met en évidence un problème majeur des transports publics régionaux en Suisse: Le besoin de compensation ne cesse de croître et, malgré l'augmentation du nombre de passagers et les progrès technologiques, il ne semble pas pouvoir être découplé de l'extension de l'offre. Pour les pouvoirs publics, une telle croissance des coûts n'est pas durable à deux égards. D'une part, des recettes fiscales semblent être utilisées de manière inefficace et les besoins en compensations supplémentaires augmentent à moyen terme. De l'autre, un effet d'éviction risque de survenir dans la caisse générale de la Confédération. Selon les chiffres publiés par l'Office fédéral des transports, les dépenses ordinaires de la Confédération et des cantons pour les transports publics régionaux se sont montées à près de 2 milliards de francs en 2018. Au niveau fédéral, les coûts ont en moyenne augmenté de quelque 2,6% par an depuis 2008. Pendant la même période, les dépenses fédérales ont progressé en moyenne de 2,2% environ par an^[4]. Si les coûts des transports publics régionaux augmentent de manière disproportionnée par rapport à l'ensemble des dépenses fédérales, des coupes devront éventuellement être effectuées dans des dépenses plus judicieuses d'un point de vue économique.

Figure 5



Évolution des subventions

► Indemnités en faveur des transports publics régionaux (en francs par an)



Source : Office fédéral des transports (OFT)
www.economiesuisse.ch

Au niveau cantonal, la participation aux coûts des offres de transport régional de voyageurs commandées en commun est calculée individuellement à l'aide d'une formule basée sur la densité de population du canton concerné. Du fait de cette logique de calcul, on constate que les cantons à forte densité de population, avec des centres urbains, tendent à financer eux-mêmes une plus forte proportion des transports publics régionaux que les cantons ruraux à faible densité de population. Les quotes-parts vont de 20% (Grisons) à 73% (Bâle-Ville), la contribution totale moyenne de l'ensemble des cantons étant de 50% environ.

À première vue, le niveau variable de la participation cantonale reflète la logique légitime du système: La Confédération interviendra davantage dans les régions relativement faibles financièrement pour que l'offre de transport public souhaitée puisse être mise à disposition. Dans les régions urbaines financièrement plus solides, les cantons (et les usagers) assument eux-mêmes une plus grande partie des coûts. Dans les faits, une redistribution entre les cantons a lieu, ce qui soulève d'importantes questions de principe. Quel est exactement l'objectif de la redistribution? D'un point de vue global, les transports publics doivent-ils vraiment être un mécanisme conduisant à une redistribution entre les cantons? N'existerait-il pas, pour ce faire, d'autres instruments plus appropriés? Ce modèle est-il le meilleur possible des points de vue financier et matériel, également par rapport au développement du système de transport? Le Parlement, la Confédération, les cantons et les entreprises de transport devraient se poser en permanence ces questions, parmi d'autres.

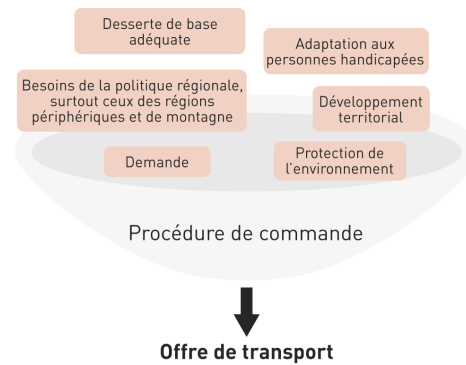
Adjudication, commande, compensation: une mécanique complexe

Les prestations du transport régional de voyageurs sont déterminées pour une période de l'horaire de service (deux ans) en fonction du montant du crédit d'engagement de la Confédération et des ressources mises à disposition par les cantons. La planification des offres est effectuée selon un processus réglementé de manière très détaillée. Hormis ce processus, les acteurs impliqués doivent en outre tenir compte de nombreuses exigences imposées par la loi. La demande effective

d'offres de transport public ne constitue qu'un aspect partiel de ce processus.

Figure 6
→

Exigences légales posées aux offres de transport régional de voyageurs



Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

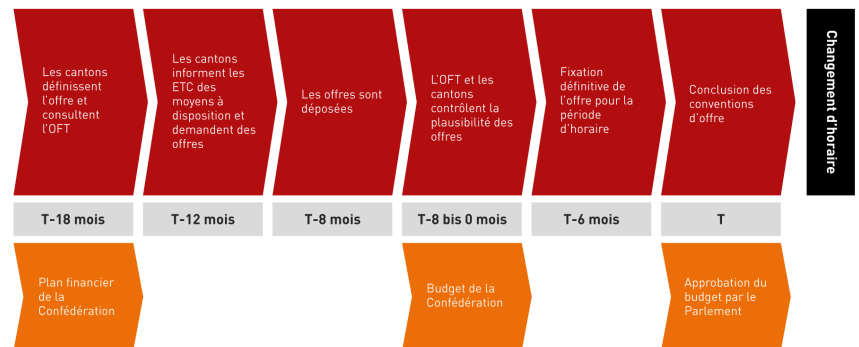
D'un point de vue plus global, les transports publics régionaux sont confrontés à une deuxième difficulté majeure. Les exigences de divers groupes d'intérêts doivent être prises en compte et harmonisées judicieusement avec plusieurs acteurs dans le cadre d'une procédure de commande afin de pouvoir élaborer une offre de transport acceptable pour la politique, la société et l'économie. Remplir l'ensemble de ces exigences est la quadrature du cercle.

La procédure de commande est donc compliquée et se déroule à plusieurs niveaux: Dans une première étape, les cantons définissent leurs concepts d'offres en fonction des ressources financières disponibles. Ces concepts reposent en général sur les principes de la politique des transports cantonale ou régionale et visent aussi bien des objectifs à plus long terme (desserte fine agglomération XY, par exemple) que des objectifs à court terme (extension de la ligne XY, par exemple). Les cantons consultent ensuite l'Office fédéral des transports, qui évalue les concepts à la lumière de différents critères. Puis les entreprises de transport sont informées des prestations souhaitées et des ressources disponibles et priées de soumettre des offres correspondantes. Les offres sont vérifiées par l'Office fédéral des transports et les cantons sur la base d'un catalogue de critères précis avant d'être validées. Sur la base de cet examen, les offres et soumissions sont éventuellement adaptées avant que la sélection définitive soit arrêtée et que des conventions d'offre correspondantes soient signées entre la Confédération, les cantons et les entreprises de transport. Cette procédure est coordonnée avec la planification du budget fédéral.

Figures 7



Procédure de commande dans le transport régional de voyageurs



ETC : Entreprise de transport concessionnaires

Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

La procédure décrite implique en principe l'octroi direct de mandats de transport. La Confédération et les cantons négocient des offres avec des entreprises de transport auquel le mandat sera en principe attribué. Dans certains cas, une mise au concours a cependant lieu et plusieurs entreprises sont alors en concurrence pour fournir une prestation. Les appels d'offres sont obligatoires depuis 2013 pour les transports par bus. Le principe correspondant est inscrit dans la loi sur le transport de voyageurs (art. 32). Cette dernière prévoit cependant aussi de très généreuses exceptions permettant l'attribution directe de mandats en lieu et place d'une mise au concours. En conséquence, l'attribution directe peut par exemple être privilégiée par rapport à une mise au concours lorsqu'une convention d'objectifs (c'est-à-dire une convention à moyen terme portant sur le développement de l'offre) a été conclue avec une entreprise de transport et que celle-ci atteint ses objectifs durant la période précédente de l'horaire de service ou si l'offre souhaitée doit être intégrée dans un réseau régional existant. Des appels d'offres ne sont actuellement pas du tout prévus pour les transports publics régionaux par le rail, dans la mesure où la complexité de la procédure est jugée trop grande par les acteurs impliqués.

Relations mutuelles problématiques

La procédure de commande et de financement dans le transport public régional se caractérise donc par une grande complexité à différents niveaux. Outre le déroulement des procédures elles-mêmes, ce sont surtout les relations complexes entre les parties impliquées qui constituent un obstacle. Les bases légales définissent un grand nombre de droits et obligations à tous les niveaux du système. Il en résulte une compréhension spécifique des rôles des parties prenantes impliquées et des intérêts de chacune d'elles. Ces intérêts sont en principe complémentaires et coordonnés, mais également opposés et contradictoires dans certains cas. Dans de telles circonstances, il existe un risque marqué de conflits de rôles et d'intérêts immanents au système.

La Confédération en particulier a de nombreux rôles et intérêts différents. Elle détient soit entièrement, soit partiellement diverses entreprises de transport et ce

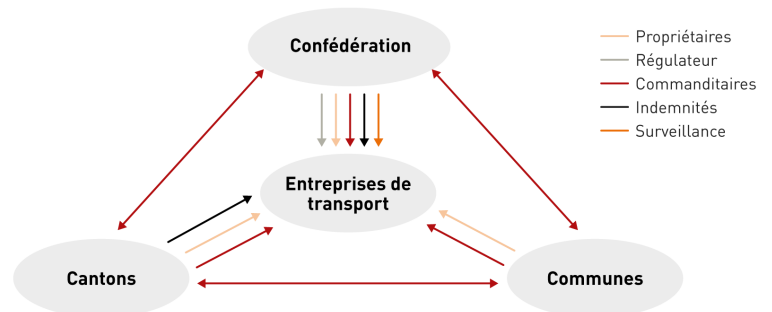
rôle de propriétaire n'est pas assumé par le même office fédéral pour chaque entreprise. Dans le cas de CarPostal et des CFF, il est assumé conjointement par le secrétariat général du DETEC et l'Administration fédérale des finances dans le cadre d'un modèle de pilotage dual. Dans le cas des chemins de fer privés (BLS, SOB, etc.), les parts de la Confédération sont directement détenues par l'OFT. Les rôles de régulateur et d'organe de supervision de l'ensemble des acteurs du marché sont également assumés par cet office fédéral. Les rôles de commanditaire et de bailleur de fonds sont ensuite répartis entre la Confédération et les cantons. Les communes sont intégrées dans la planification en amont. De leur côté, les niveaux étatiques communaux et cantonaux détiennent également des participations dans les entreprises de transport nationales, régionales et cantonales et sont donc aussi propriétaires.

Dans une structure si complexe, on peut supposer qu'un changement des paramètres pourrait avoir très rapidement des effets inattendus, voire indésirables. Des améliorations adéquates permettraient indubitablement d'affermir la stabilité des relations mutuelles, de réduire les conflits et d'optimiser le résultat du marché. L'introduction de règles de gouvernance d'entreprise incisives dans les entreprises de transport proches de l'État constituerait par exemple une mesure qui n'a, jusqu'ici, été qu'insuffisamment mise en œuvre.

Figure 8



Des rôles et des intérêts très divers



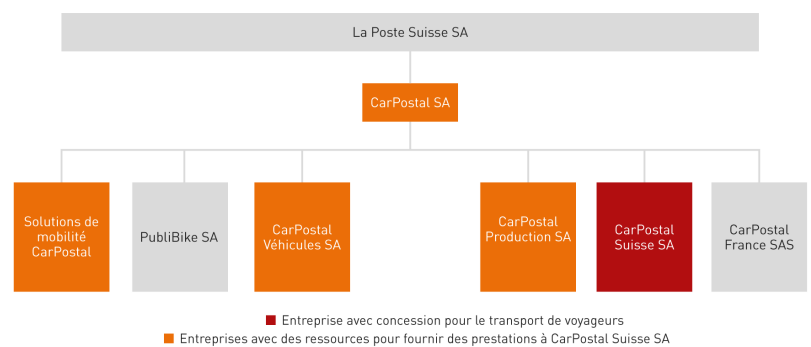
Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

L'affaire CarPostal

L'affaire CarPostal, qui a éclaté en été 2018, a illustré les conséquences négatives de conflits de rôles et d'intérêts. CarPostal contournait, depuis des années, l'interdiction faite aux entreprises de transport bénéficiant d'une concession de réaliser des bénéfices (selon la LTV), en gonflant des coûts et en dissimulant des recettes par des manœuvres comptables. Cela a permis à l'entreprise de toucher indument 188 millions de francs environ de subventions destinées au trafic régional de voyageurs. Des tensions inhérentes au système et des incitations inopportunes ont rendu possibles de tels comportements. Pour mieux comprendre, nous allons nous pencher sur cette constellation.

Le groupe La Poste évolue dans un environnement complexe, régi par une série de conditions-cadre qui sont parfois en partie incompatibles. La Confédération, qui définit les objectifs stratégiques pour le groupe, exige un rendement conforme à la branche pour les segments d'activité. En tant que régulateur, elle dicte et surveille l'offre prévue, politiquement, pour la desserte de base en matière de services postaux (lettres jusqu'à 50 gr et trafic des paiements). Dans ces domaines, la loi sur la poste (art. 19) interdit les subventions croisées, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'utiliser les recettes d'un segment dans un autre segment. CarPostal SA, une filiale de La Poste et un segment d'activité relativement modeste avec 10% du chiffre d'affaires du groupe, fournit des prestations subventionnées dans le cadre du trafic régional de voyageurs. Ce segment ne peut pas dégager de bénéfices. CarPostal a contourné cette règle en dissimulant à dessein des bénéfices via des transferts au sein d'une sous-holding, en gonflant le montant de prestations d'exploitation et d'entretien fournies par d'autres sociétés du groupe à CarPostal, par exemple.

Structure de holding de CarPostal



Source : Office fédéral des transports (OFT)
www.economiesuisse.ch

Le rapport de révision de la Confédération sur l'affaire CarPostal contient des recommandations sur la manière de prévenir des comportements abusifs à l'avenir. Il demande, entre autres, d'adapter les méthodes comptables intragroupes de CarPostal Suisse SA. Il exige aussi de recalculer les frais non couverts planifiés en lien avec les prestations du TRV. La Poste, pour sa part, a annoncé une réorganisation et compte adapter la structure de holding.

Ces mesures ne règlent pas tous les problèmes. Si la Confédération souhaite supprimer durablement les conflits de rôles et d'intérêts potentiellement néfastes, elle doit examiner de manière plus approfondie les points de friction, et ce à différents niveaux. Premièrement, il faut renforcer les éléments de concurrence dans le TRV (mise en œuvre rigoureuse des appels d'offres avec libre affectation des bénéfices). Deuxièmement, la société CarPostal SA doit être séparée du groupe de La Poste. Cela faciliterait l'évaluation des éventuelles indemnités et atténuerait les tensions entre le transport public régional et les objectifs stratégiques La Poste. Si la structure actuelle est anachronique, cela s'explique aussi par l'absence de synergies entre le cœur de métier de La Poste et

le transport de personnes. La Suisse est le seul pays d'Europe à posséder encore une entreprise postale avec une société de transport intégrée. Troisièmement, la privatisation de CarPostal SA serait une mesure logique et judicieuse qui réduirait les risques pour les pouvoirs publics. Combiné avec une révision de la procédure de commande visant à intensifier la concurrence, cela permettrait d'augmenter l'innovation dans le TRV.

Dispositifs de réglage pour améliorer le système

Plus d'incitations à l'efficacité

Dans son dossier sur la réforme TRV ^[5], l'OFT conclut qu'il y a globalement trop peu d'incitations à des gains d'efficacité et à une utilisation efficace des moyens financiers et que la réorganisation structurelle des incitations devrait être une priorité de la réforme.

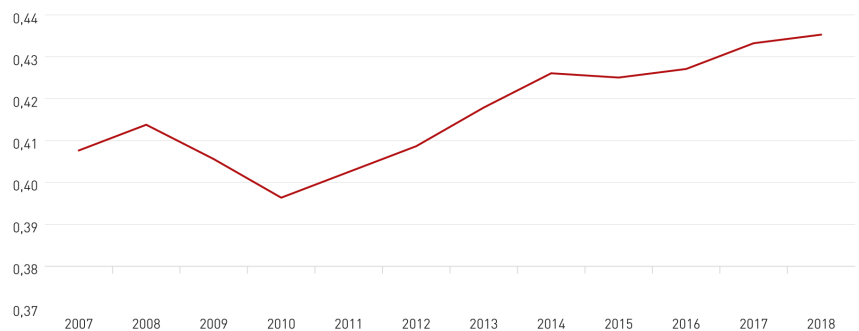
Depuis des années, les coûts d'exploitation des transports publics régionaux évoluent ^[6] de manière plus ou moins parallèle au développement de l'offre. Les coûts complets par voyageurs-kilomètre restent largement constants, tandis que les prix pour les consommateurs ne cessent d'augmenter. Par leurs moyens de transport de masse de grande capacité, les transports publics offrent pourtant un cadre idéal pour des économies d'échelle. Face au nombre croissant de passagers et de voyageurs-kilomètres, l'on pourrait s'attendre à ce que les coûts complets par voyageurs-kilomètre diminuent avec le temps. Il n'en est rien, ce qui indique que les gains d'efficacité réalisés sont insuffisants ou pas alloués correctement. Autrement dit, soit les transports publics régionaux n'arrivent pas à améliorer durablement le rapport coût-efficacité, soit les améliorations réalisées se diluent dans le système.

Figure 10



Évolution des coûts complets par kilomètre-personne dans les transports régionaux

► En francs



Source : Office fédéral des transports (OFT)
www.economiesuisse.ch

L'un des leviers pour créer au moins quelques incitations à l'efficacité est de tolérer les bénéfices dans le trafic régional de voyageurs ou d'assouplir tout au moins les dispositions d'affectation des bénéfices imposées aux entreprises de transport. La législation en vigueur ne prévoit pas vraiment que les opérateurs des transports publics régionaux dégagent des bénéfices. Et lorsqu'ils le font, ils doivent les provisionner pour couvrir de futurs déficits – à raison de deux tiers au moins ou jusqu'à ce que les réserves aient atteint un certain plafond ^[7]. La libre affectation des bénéfices n'est possible qu'une fois cette limite passée.

Cette constellation est problématique à différents points de vue. D'abord, elle favorise plutôt la surestimation des coûts non couverts dans les offres, parce que les déficits non planifiés doivent être comblés directement par les entreprises de transport. Ensuite, elle n'incite pas du tout à la compression des coûts d'exploitation, parce que l'affectation des bénéfices est de toute façon strictement réglementée. Cela limite la marge de manœuvre entrepreneuriale et affecte la capacité d'innovation des entreprises concessionnaires. Enfin, il y a un risque de contournement, allant de la méthode de calcul généreuse (tel que récemment dans le cas de la BLS SA) aux abus (cf. encadré sur l'affaire CarPostal). Pour y remédier, il faut plus de flexibilité: Les offres mises au concours doivent désormais prévoir l'affectation libre des bénéfices. Cette solution élégante renforce non seulement les incitations à l'efficacité, mais aussi l'impact et l'attrait de la mise en concurrence par les appels d'offres.

Procédures d'appel d'offres public axées sur la concurrence

En 2013, l'introduction des appels d'offres publics pour le trafic de bus régional a permis de simplifier la procédure de passation de marchés pour la majorité des lignes de bus. En même temps, l'orientation sur des critères de performance a gagné en importance. Pourtant, il subsiste un gros potentiel inexploité. Seule une fraction des services dans le trafic de bus font aujourd'hui vraiment l'objet d'un appel d'offres, le reste est adjudgé directement. Les arguments souvent avancés par les cantons et entreprises de transport sont la stabilité des offres à long terme et le maintien de la qualité grâce à une prévisibilité accrue. Mais ils peinent à convaincre. Dans la procédure de commande en vigueur, commanditaires et entreprises de transport doivent négocier des aspects très détaillés, ce qui est laborieux et onéreux. L'appel d'offres est une solution comparativement plus souple: Le commanditaire formule le service souhaité et l'entreprise de transport le fournit avec les moyens appropriés, selon les dispositions de la concession. Une procédure globalement plus pragmatique et davantage axée sur le résultat.

Dans les procédures actuelles, l'existant pèse souvent trop lourd lorsqu'il s'agit de planifier la future offre. Prenons une compagnie de bus qui dessert une ligne depuis dix ans. Au moment où sa concession expire, il n'y a guère de pression pour changer quoi que ce soit. Les opérateurs du trafic redoutent la concurrence et les cantons les turbulences lors d'un changement de prestataire. Le résultat sur le marché correspond alors moins aux intérêts des clients et des contribuables qu'à ceux des entreprises de transport et des commanditaires qui, de plus, sont souvent aussi les propriétaires des entreprises concernées. Les incitations au maintien, coûteux, des structures existantes sont évidentes.

À l'inverse des bus, le secteur des chemins de fer a une approche fondamentalement très sceptique, inhérente au système. Du point de vue des participants, la préparation et réalisation d'un appel d'offres est très exigeante et la sécurité de planification encore plus importante que dans le secteur des bus. Les avantages fondamentaux des appels d'offres pourraient cependant jouer aussi dans ce contexte. L'évolution technologique et une standardisation progressive aidant, le jeu de la concurrence par les appels d'offres pourrait, avec un investissement

raisonnable, s'établir aussi pour le trafic ferroviaire. Il devrait tout au moins être permis d'y songer au lieu de se laisser guider par les seules contraintes du moment.

Sur le plan international, il est tout à fait usuel de recourir systématiquement aux appels d'offres comme procédure principale pour la passation de marchés. Depuis quelque temps déjà, l'adjudication directe n'est plus pratique courante dans les pays étrangers européens. Au lieu de cela, la mise en concurrence passe par les procédures d'appel d'offres public.

Meilleur pilotage, offres plus économiques

Par sa conception, l'actuel processus de commande favorise un développement des offres dicté par les cantons, qui établissent la définition initiale des offres soumises à la Confédération. Cette dernière a plutôt un rôle de supervision et ne participe pas activement à l'élaboration des concepts cantonaux. Elle les examine certes avec soin et s'assure qu'ils sont adaptés au contexte national (intégration dans le système global de transport, développement des infrastructures ou harmonisation avec les exigences d'aménagement du territoire, par exemple). En plus, elle évalue s'ils remplissent les critères minimaux d'efficience pour l'indemnisation. Cependant, ce sont finalement des contraintes qui dominent la réflexion: La zone grise lors de la première commande d'offres est vaste et le danger grand qu'il y ait une offre excédentaire de projets économiquement non rentables. Dans une approche relativement rigide, l'OFT évalue si l'offre voulue par les cantons correspond à la demande, en appliquant le «nombre de personnes embarquées par heure» comme référentiel pour la demande prévisible. Si cette prévision coïncide avec l'offre voulue par les cantons, le droit à recevoir des indemnités est reconnu.

De toute évidence, cette approche manque de précision et de potentiel évolutif, avec le risque de voir s'imposer des offres peu en rapport avec la réalité. Leur controlling régulier, voire leur démantèlement ultérieur se révèle relativement difficile.

Seuils économiques pour l'indemnisation des offres de transport

L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV) est l'outil de réglementation central en matière de transport indemnisé. Elle règle tout le processus de commande et fixe notamment les conditions-cadre économiques du cofinancement entre Confédération et cantons: Pour donner droit à l'indemnité, chaque section d'une ligne doit transporter en moyenne 32 personnes au moins par jour. La Confédération et les cantons garantissent alors une desserte minimale (quatre courses dans les deux sens). Si la section la plus fréquentée d'une ligne transporte en moyenne plus de 500 personnes par jour, une cadence horaire intégrale avec 18 courses ^[8] dans les deux sens est fournie.

Par leur connaissance du domaine, les entreprises de transport ont toujours une longueur d'avance sur la Confédération et les cantons, et elles ont tendance à la mettre à profit dans leur propre intérêt. La situation est la même pour les cantons par rapport à la Confédération. Le système présente donc d'importantes asymétries de l'information. Pour y remédier, il faudrait orienter le processus de commande

davantage vers des critères économiques objectifs. Les coûts complets par voyageurs-kilomètre, le taux d'utilisation ou le degré de couverture des frais d'une offre mériteraient de peser plus dans la balance. Cela favoriserait la prise de conscience des coûts ainsi qu'une meilleure orientation vers la performance et la qualité.

Une plus grande efficacité dans le processus de commande ne signifie pas que des offres soient démantelées ni que la desserte sur tout le territoire ne soit plus assurée. Elle promet plutôt une plus grande incitation des cantons et entreprises de transport à élaborer de nouvelles offres à meilleur coût et, dans le processus de commande, un meilleur levier pour la Confédération afin d'agir sur l'évolution des coûts et de la surveiller.

Répartition des tâches

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est un dispositif de réglage important pour optimiser les transports publics régionaux. L'une des solutions possibles consiste à mieux intégrer la Confédération au processus de commande (comme décrit). Une autre, qui serait à l'opposé, est de transférer la responsabilité matérielle et financière davantage aux cantons et que la Confédération se désengage en partie du TRV. Le projet de réforme TRV élabore à cet égard une proposition intéressante de désenchevêtrement partiel. Celle-ci prévoit que le trafic de bus soit commandé par les seuls cantons et aussi majoritairement indemnisé par eux. La participation de la Confédération se limiterait à une compensation forfaitaire versée aux cantons, suivant un indice fixé par la loi. Cette proposition pragmatique aiderait, d'une part, à atténuer la hausse des coûts sur le long terme et, de l'autre, à répartir clairement les tâches dans l'esprit de l'équivalence fiscale («qui paie commande»).

Un désenchevêtrement plus poussé des tâches mériterait d'être discuté sérieusement. À l'automne 2018, le Conseil fédéral a publié un rapport sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, examinant plus de trente tâches, dont la tâche commune TRV. Tant les cantons que le Conseil fédéral y concluent qu'il existe un potentiel de désenchevêtrement des tâches.

Conclusions et recommandations

Une offre qui fonctionne et répond aux besoins est un objectif important et légitime pour les transports publics en Suisse. Afin de pouvoir l'atteindre sur le long terme, en réduisant les coûts et en améliorant la qualité, il faut procéder à certains réglages. Sinon, les coûts en hausse et l'organisation inefficace empêcheront une adaptation à de nouveaux développements dans le marché des transports.

Transports publics régionaux axés sur le marché, de qualité élevée et financièrement supportables

La progression des coûts doit être freinée autant que possible. Comme nous l'avons vu, les raisons de cette progression dépendent de divers éléments et incitations dans le processus de commande et de financement des transports publics régionaux. D'une manière générale, il serait souhaitable que les commandes et l'indemnisation soient davantage axées sur les résultats. L'aménagement des offres devrait s'orienter moins sur des souhaits politiques et suivre plutôt une logique de performance. Quelle est la demande à satisfaire et quel est le moyen le plus efficace d'y parvenir? Il faut des processus et mécanismes créant un lien plus direct entre les indemnités et l'évolution de la demande ou la prestation effective de mobilité. Pour les lignes peu fréquentées, l'examen d'autres formes d'offres doit en outre devenir obligatoire à chaque nouvelle commande (service universel indépendant des modes de transport). L'orientation systématique sur la demande peut aussi être favorisée par un aménagement plus strict des critères d'efficacité dans le processus de commande. Il serait notamment judicieux de compléter l'art. 7 OITRV par des critères comme les coûts complets par voyageurs-kilomètre, le taux d'utilisation (personnes/place-kilomètre) ou le degré de couverture des frais (revenus/coûts complets).

L'application systématique de procédures d'appel d'offres public est également requise, en envisageant des approches comme le financement de la demande ou l'appel d'offres technologiquement neutre, c'est-à-dire non spécifique à un mode de transport ou une offre, mais reposant sur des paramètres comme la capacité.

Moins de complexité, moins d'opacité, moins d'incitations inopportunes

Les processus actuels pour commander et indemniser les prestations de transport engendrent des incitations inopportunes qu'il faut aborder à plusieurs niveaux.

Sur le fond, il faut améliorer la gouvernance d'entreprise dans les entreprises de transport proches de l'État et viser une externalisation et une privatisation de CarPostal par rapport à La Poste. Il faut aussi des mesures spécifiques: Les structures actuelles incitent en quelque sorte les entreprises de transport à fixer des coûts trop élevés pour les offres commandées ou alors à ne pas améliorer avec le temps le rapport coût-efficacité des prestations qu'elles fournissent. S'il y a différentes raisons à cela, la principale est liée aux prescriptions en matière d'affectation des bénéfices. Lorsque les gains d'efficacité ne peuvent pas être entièrement répercutés, il n'y a en fin de compte pas de raison d'en générer. En

revanche, la tentation est grande d'engranger des bénéfices en surestimant les coûts. C'est pourquoi il faut une plus grande liberté dans l'affectation des bénéfices. L'esprit d'entreprise ainsi que la capacité à innover s'en trouvent renforcés. Les allègements consentis aux entreprises de transport devraient cependant être couplés à l'introduction de procédures d'appel d'offres public axées sur la concurrence.

Pas de gel des structures, mais une meilleure efficacité et performance

Le projet de réforme TRV mis en consultation est le résultat de travaux préparatoires complexes et de négociations intenses entre la Confédération, les cantons et les entreprises de transport. Il représente un compromis en vue d'optimiser le système sans toucher aux fondements. Le système des transports publics ne doit cependant pas être une fin en soi, mais être amélioré de manière à apporter la plus grande utilité aux clients et à l'économie. En conséquence, il faudra que les étapes suivantes (lors de l'élaboration d'un message) impliquent aussi et davantage d'autres milieux, à commencer par ceux qui représentent la demande, tout en faisant appel à la «conscience budgétaire» incarnée par le Département fédéral des finances et les départements cantonaux des finances.

Adapter les transports publics régionaux à la mobilité de demain

Au bout du compte, une rentabilité accrue et une complexité réduite aident à adapter plus facilement les transports publics régionaux aux futures offres de trafic multimodal. Le marché évolue progressivement dans cette direction et le système doit trouver une manière adéquate de suivre ce mouvement. Sinon, la Suisse se retrouvera – dans un univers de mobilité fort segmenté – avec un système de transports publics atone et peu innovant figé dans son propre écosystème et un système de transports privé agile, avantageux et de haute qualité. Cela aurait un effet particulièrement négatif sur notre économie et doit donc être évité.

Examiner un désenchevêtrement plus poussé

La réforme TRV propose une option de désenchevêtrement partiel devant mener à une meilleure adéquation de la responsabilité matérielle et financière. Le trafic de bus serait entièrement placé sous la compétence des cantons. La participation financière de la Confédération se limiterait à une compensation forfaitaire suivant un indice fixe. Cela est a priori sensé, car cela permettrait de maîtriser la progression des coûts à l'échelon fédéral, de réduire le travail de détail pour l'Office fédéral des transports et d'améliorer la conscience des coûts dans les régions concernées.

Sur le plus long terme, la Confédération et les cantons veulent étudier le désenchevêtrement dans le cadre du projet de Répartition des tâches II. Les travaux menés à ce jour ont régulièrement conclu qu'un désenchevêtrement de la tâche commune transport régional de voyageurs méritait d'être examiné. La réforme TRV doit prévoir une certaine marge de manœuvre en ce sens et ne pas créer de faits accomplis qui compliqueraient, voire empêcheraient de nouvelles étapes de désenchevêtrement dans le cadre d'une Répartition des tâches II.

-
1. Directive 91/440/EG (1991)
 2. Ecoplan (2014): «Évaluation de la procédure de commande du transport régional de voyageurs.», p. 31
 3. Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil
 4. AFF (2019): Série chronologique «Dépenses par groupe de tâches entre 2007-2018»
 5. Office fédéral des transports (OFT) (2017), «Réforme du trafic régional de voyageurs (TRV): bases d'une décision sur les grandes lignes à adopter», p. 6
 6. Cf. chapitre 1 «Évolution du marché de la mobilité»
 7. Cf. art. 36 LTV
 8. Cf. art. 7 OITRV